



4. Ausgabe / Oktober 2014

## Höchste Standards sichern – Billig-Strategien verhindern

### Freihandelsabkommen und ihre Auswirkungen auf soziale Standards

Diskussionen um Freihandelsabkommen – in erster Linie TTIP, CETA und TISA – erhitzen derzeit die Gemüter. Schon in der Vergangenheit waren solche Abkommen immer wieder Anlass für zivilgesellschaftlichen Protest. Nicht zuletzt waren und sind Freihandels-Verhandlungen zentrale politische Bezugspunkte für die globalisierungskritische Bewegung. Das hat durchaus seinen Grund: Zwar erwecken Politik und Medien häufig und gerne den Eindruck, Globalisierung sei gewissermaßen vom Himmel gefallen. Oder aber sie sei auf quasi automatische technologische Entwicklungen zurückzuführen, gegen die Politik nicht ankomme. Tatsächlich aber ist die globale Freihandelspolitik eine der wesentlichen Grundlagen für „Globalisierung“: Es waren politische Entscheidungen und Abkommen, die zu einem immer freieren Kapital-, Zahlungs-, Waren- und Dienstleistungsverkehr, zu Privatisierungen und Liberalisierungen führten.

Vor diesem Hintergrund erstaunt es durchaus, dass Befürworter\_innen der gerade diskutierten Abkommen auf zunehmende Kritik lediglich mit dem Hinweis reagieren, soziale und ökologische Standards würden durch solche Verträge nicht gesenkt. Die Vergangenheit lehrt das Gegenteil. Seit den 1970er Jahren werden unter Verweis auf die angeblich unausweichliche Globalisierung soziale Sicherungssysteme abgebaut, immer weitere Bereiche der Daseinsvorsorge privatisiert, die Rechte und Löhne der Beschäftigten unter Druck gesetzt sowie Niedriglohnsektoren geschaffen. Die Augen vor dem Zusammenhang zwischen Freihandelsabkommen und diesem Abbau von Standards zu verschließen, ist unredlich und unverantwortlich.

#### Abkürzungen

- CETA** Comprehensive Economic and Trade Agreement /  
Umfassendes Wirtschafts- und Handelsabkommen  
(auch als „Canada – EU Trade Agreement“ gelesen)
- NAFTA** North American Free Trade Agreement /  
Nordamerikanisches Freihandelsabkommen
- TISA** Trade in Services Agreement /  
Abkommen über den Handel mit Dienstleistungen
- TTIP** Transatlantic Trade and Investment Partnership /  
Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft

#### Bedeutet Freihandel automatisch mehr Wohlstand?

Der US-Wirtschaftswissenschaftler Dean Baker setzte sich jüngst in einem Beitrag für den britischen *Guardian* mit der Frage auseinander, weshalb die soziale Ungleichheit in den USA in den vergangenen Jahrzehnten geradezu explodiert ist. Als zwei der wichtigsten Gründe hierfür nannte er zum einen die durch Freihandelsabkommen geschaffene Konkurrenz zwischen den Beschäftigten verschiedener Länder und zum anderen die systematische Schwächung der US-Gewerkschaften. Wenn Baker Recht hat, sind gerade Gewerkschaften und ihnen nahestehende Organisationen in Sachen Freihandel zu kritischer Aufmerksamkeit aufgerufen. Übrigens, Ironie der Geschichte: Baker arbeitet beim Washingtoner *Center for Economic and Policy Research* (CEPR). Ein Londoner Institut fast gleichen Namens (*Centre for Economic Policy Research*, *CEPR*) verfasste für die



EU-Kommission eine jener Auftragsstudien, die einen (allerdings mikroskopisch kleinen) wirtschaftlichen Nutzen durch das EU-US-Freihandelsabkommen TTIP behaupten.

Nicht nur Baker, sondern auch die deutschen Gewerkschaften haben wiederholt auf das Problem der durch Freihandelsabkommen geschaffenen Konkurrenz zwischen verschiedenen Wirtschaftsstandorten und insbesondere deren Beschäftigten hingewiesen. So etwa im Frühjahr 2014 der Vorsitzende der IG Metall, Detlef Wetzel, gegenüber der *Frankfurter Rundschau*: „Der Druck würde sich mittelbar aufbauen. Denn Liberalisierung bringt immer eine Verschärfung des Wettbewerbs mit sich. Die Konkurrenz wird härter, in diesem Fall die Konkurrenz Europas mit den USA, wo die Arbeitnehmerrechte deutlich schwächer sind und die Gewerkschaften von der Politik teilweise massiv bekämpft werden.“ Und in einem Positionspapier des ver.di-Landesbezirks Niedersachsen-Bremen heißt es: „Das TTIP-Abkommen wird die Konkurrenz zwischen europäischen und US-amerikanischen Unternehmen verschärfen. Damit droht aber der Druck auf die in Europa höheren Lohnkosten (einschließlich sogenannter Lohnnebenkosten) zuzunehmen.“

### Freihandelsabkommen und soziale Standards

Ziel einer Ausweitung des internationalen Handels sollte es sein, den Wohlstand zu erhöhen. Nun gibt es verschiedenste Theorien über die Mechanismen, durch die Freihandel überhaupt zusätzlichen Wohlstand schaffen kann. Eine durchaus schlüssige These ist, dass die Verschärfung der Konkurrenz den Druck auf die Unternehmen erhöht, innovativer und produktiver zu sein als die Wettbewerber\_innen. Auf volkswirtschaftlicher Ebene hat dies den Effekt, dass Waren und Dienstleistungen in größerer Anzahl und besserer Qualität hergestellt werden.

Nun muss sich Konkurrenz allerdings keineswegs zwingend in höherer Innovationskraft und höherer Produktivität niederschlagen. Es gibt noch einen zweiten Weg, um im Wettbewerb zu bestehen: Auch die Senkung von Löhnen und Steuern, die Reduktion sogenannter „Lohnnebenkosten“ und die „Flexibilisierung“ der Arbeitsverhältnisse und Arbeitszeiten verschaffen einem Unternehmen Vorteile gegenüber der inländischen und ausländischen Konkurrenz. Das ist der Weg,

den Deutschland seinen Unternehmen etwa mit Leiharbeit, Steuersenkungen, mit der Schwächung der Verhandlungsposition abhängig Beschäftigter und mit der Schaffung eines der größten Niedriglohnsektoren Europas eröffnet hat. Es ist der Weg, den die Niederlande mit ihrem „Poldermodell“ gegangen sind. Es ist der Weg, den die USA nach Abschluss des Freihandelsabkommens NAFTA verstärkt eingeschlagen haben. Es ist der Weg, der derzeit mit den sogenannten „Strukturreformen“ den südeuropäischen Krisenländern aufgezwungen wird. Es ist der Weg, den sich nun Frankreich anschickt zu gehen. Das sind Billig-Strategien, die nicht in Innovation und Produktivität münden, sondern in immer größere soziale Ungleichheit, in Verelendung, wirtschaftliche Stagnation und Krise.

Wie aber bringt und zwingt man Unternehmen dazu, auf Innovation und Produktivität zu setzen? Wie verhindert man, dass Unternehmen oder Staaten stattdessen Billig-Strategien verfolgen? Auf nationalstaatlicher Ebene ist die Lösung so einfach wie einleuchtend: durch soziale Sicherungssysteme sowie durch Tarifvertragssysteme, die möglichst alle Arbeitgeber\_innen und abhängig Beschäftigte erfassen. Sie setzen hohe verbindliche Standards, idealerweise für alle. So bleiben nur Innovation und Produktivität, um gegen andere Unternehmen zu bestehen. Übrigens ist dies nicht zuletzt eine Lehre aus dem 19. Jahrhundert: Damals konnten Armut und Verelendung in den sich industrialisierenden Gesellschaften erst beendet werden, als sich die eben genannten Systeme kollektiver Absicherung etablierten. Auch die Arbeitgeber\_innen hatten hieran Interesse – verhinderten sie auf diese Weise doch Schmutzkonkurrenz.

Wenn es nun allerdings um Freihandelsabkommen geht, scheinen diese – eigentlich wohlbekannten – Zusammenhänge vergessen. Man werde, heißt es, Standards durch diese Abkommen nicht senken. Wie man allerdings verhindern will, dass Staaten und Unternehmen in der verschärften Konkurrenz Billig-Strategien fahren, um sich Wettbewerbsvorteile zu verschaffen, sagt niemand. Es wird allenfalls auf „Mindeststandards“ verwiesen. Die aber helfen nicht im Geringsten – sie schützen weitaus höhere Standards nicht. Sie verhindern nicht, dass Unternehmen und Beschäftigte aus Ländern mit höheren (und damit teureren) Standards ins Hintertreffen geraten.

## INTERVIEW MIT PROF. DR. MARKUS KRAJEWSKI

*Wie schätzen Sie persönlich als Jurist die Verhandlungen zu TTIP und TISA ein?*

Die Verhandlungen zu TTIP und TISA verlaufen nach wie vor sehr intransparent. Auch wenn die Europäische Kommission deutlich mehr Dokumente und Positionspapiere als in der Vergangenheit veröffentlicht, können interessierte Fachleute und Wissenschaftler\_innen die Verhandlungen nicht genau verfolgen und sind daher auf Spekulationen und Mutmaßungen angewiesen. Auch die Parlamente, die am Ende das Ergebnis ratifizieren müssen, erhalten nur eingeschränkten Einblick. Das schürt Misstrauen und bereitet vielen Beobachter\_innen berechnete Sorgen.

*Reicht die Festschreibung von Mindeststandards aus, um die erreichten/bestehenden Standards zu schützen?*

Mindeststandards können bestehende Standards nicht schützen, da sie nur Mindestanforderungen festlegen. Um höhere Standards zu schützen, müssen Öffnungsklauseln vorgesehen werden, die es den Staaten ermöglichen, höhere Standards zu setzen, wenn sie ihre Ziele und Interessen mit Mindeststandards nicht erreichen.

*Wie ist es aus Ihrer Sicht zu bewerten, dass bei TTIP mit Negativlisten gearbeitet wird und nicht mit Positivlisten, wie sonst üblich?*

Grundsätzlich besteht zwischen Positiv- und Negativlisten kein Unterschied, der die eine Methode besser oder schlechter als die andere erscheinen lässt. Allerdings entfalten Negativlisten im Verhandlungsprozess eine größere Liberalisierungswirkung, da alle Einschränkungen von Liberalisierungen ausdrücklich festgelegt werden müssen, während bei einer Positivliste Liberalisierungen ausdrücklich festgelegt werden müssen. Die EU hat bislang – wie z.B. in der Welthandelsorganisation WTO – Abkommen mit Positivlisten abgeschlossen. Kanada und die USA benutzen traditionellerweise Negativlisten in ihren Freihandelsabkommen. Da auch das Abkommen zwischen der EU und Kanada auf Negativlisten beruht, kann man annehmen, dass die EU ihren Partnern in Nordamerika entgegen kommen will.

*Auch Dienstleistungen, die bis jetzt noch nicht existieren oder noch nicht einmal vorstellbar sind, sollen automatisch unter die Regelungen von TISA fallen. Ist eine solche prophylaktische Gesetzgebung ethisch und juristisch vertretbar?*

Das ist keine prophylaktische Gesetzgebung, sondern führt zur Verpflichtung, auch neue Dienstleistungen nicht diskriminie-

rend oder marktbeschränkend zu regulieren. Damit werden allerdings regulatorische Möglichkeiten sehr stark eingeschränkt, da in der Zukunft durchaus ein Bedarf an Beschränkungen entstehen kann. Staaten sollten daher neue Dienstleistungen nur in engen Grenzen den Disziplinen eines Handelsabkommens unterwerfen.

*Sind Privatisierungen langfristig über völkerrechtliche Verträge erst einmal verankert, geben Staaten ihre Gestaltungsmöglichkeiten freiwillig auf. Wie bindend und unwiderrufbar sind diese Verträge, z.B. wenn der Wunsch nach Rekommunalisierungen aufkommt?*

Völkerrechtliche Verträge können gekündigt werden, wenn der Vertrag dies vorsieht, oder in gegenseitigem Einvernehmen beendet werden. Bei einseitigen Kündigungen sind oft Fristen zu beachten. Völkerrechtliche Bindungen können daher nur schwer und nur in Ausnahmefällen tatsächlich geändert werden.

*Eine Firma muss „substanzielle Geschäftsaktivitäten“ vorweisen, um in einem Land zum Beispiel ein Schiedsgericht anrufen zu können. Wie trennscharf ist diese Definition?*

Die Definition ist eine typische rechtliche Definition. Sie muss von Schiedsgerichten näher konkretisiert werden und auf die verschiedenen Sachverhalte angewendet werden. Dabei wird es kaum zu einer hundertprozentig trennscharfen Klarheit kommen.

*Vor allem die USA wollen mit TISA erreichen, dass Banken und Versicherungen die Daten ihrer Kunden grenzüberschreitend austauschen können. Wie ist das mit deutschem bzw. europäischem Recht vereinbar?*

Das lässt sich derzeit nicht sagen, da nicht klar ist, welche Regelungen TTIP in diesem Bereich vorsehen wird.

### **Prof. Dr. Markus Krajewski**

lehrt Öffentliches Recht und Völkerrecht an der Universität Erlangen-Nürnberg.

Zu seinen Forschungsschwerpunkten gehören u. a. das Recht öffentlicher Dienstleistungen und Wirtschaftsvölkerrecht.





## Was zu tun wäre . . .

Die Gewerkschaften haben gute Vorschläge gemacht, um dieses Problem zu lösen. Im Kern muss es darum gehen, das, was auf nationalstaatlicher Ebene einst erreicht wurde, nun auch auf internationaler Ebene umzusetzen. Es muss darum gehen, in Handelsabkommen die höchsten Standards für alle beteiligten Länder (und damit für deren Unternehmen) als verbindlich festzuschreiben. So heißt es im Beschluss des DGB-Bundeskongresses zu TTIP: „Ziel muss [...] sein, eine Annäherung von Umwelt-, Arbeits- und Verbraucherstandards auf dem jeweils höchsten Niveau zu erreichen, um einen Dumpingwettbewerb auszuschließen.“ Dieser Forderung schloss sich in einer Pressemitteilung unter anderem auch der ver.di-Vorsitzende Frank Bsirske an. Erforderlich sei die Anpassung von Sozial- und Umweltstandards auf dem höchsten Niveau.

Würde dies in die Tat umgesetzt, wäre eine erste wichtige Voraussetzung dafür erfüllt, dass Handelsabkommen wirklich Bedingungen für einen fairen und wohlstandsmehrenden Handel schaffen, von dem alle etwas haben. Allerdings: Freihandelsabkommen enthalten üblicherweise – über Konkurrenz hinaus – auch direkte Mechanismen und Regelungen, die geeignet sind, Standards unter Druck zu setzen. Allein die höchsten Standards festzuschreiben, genügt deshalb nicht. Notwendig ist vielmehr auch, (mindestens) auf Folgendes zu verzichten:

- Auf eine gegenseitige Anerkennung von Standards mit nichtgleichwertigen Funktionen oder Wirkungen.
- Auf Liberalisierungen und Privatisierungen im Bereich der öffentlichen Daseinsvorsorge.
- Auf Sonderklagerechte für Investor\_innen. Durch sie können private Investor\_innen vor intransparenten Schiedsgerichten gegen Gesetze vorgehen. Regierungen würden aufgrund ihrer Gesetzgebung mit hohen Prozesskosten und Schadensersatzforderungen konfrontiert. Ähnliche Klage-

rechte werden derzeit bereits genutzt, um Entschädigungen in Milliardenhöhe wegen des in Deutschland erfolgten Atomausstiegs durchzusetzen. Es ist nicht hinzunehmen, wenn der Schutz von Arbeitnehmer\_innen-Rechten oder der Umwelt oder andere staatliche Maßnahmen im Sinne der Bevölkerung den Interessen ausländischer Investor\_innen untergeordnet werden.

- Auf Negativlisten. Bei diesem Ansatz müssen alle Bereiche liberalisiert werden, die nicht explizit aufgelistet sind – was der Liberalisierung und dem Abbau von Standards Vorschub leistet. Stattdessen ist eine Positivliste zu erstellen, die die zu öffnenden Bereiche definiert. Sie muss zusammen mit den betroffenen Kreisen, einschließlich der Gewerkschaften, detailliert und sektorbezogen diskutiert und erstellt werden.
- Auf *Ratchet*-Klauseln und *Standstill*-Klauseln. Solche Vertragsklauseln schreiben das aktuelle sowie jedes zukünftige weitreichendere Liberalisierungs-Niveau fest und machen eine Rekommunalisierung quasi unmöglich. Sie befördern hierdurch also eine einseitige Entwicklung in Richtung einer immer weiter reichenden Liberalisierung und verhindern zukünftig jede Umkehr von einmal getroffenen Entscheidungen.
- Auf „Regulierungsrate“. Es gibt Hinweise auf Pläne, durch TTIP eine solche Institution zu schaffen, die nach Inkrafttreten des Abkommens neue Regeln und Gesetze kontrolliert und beurteilt. Das könnte dem Einfluss von Lobbyist\_innen Tür und Tor öffnen und die Fähigkeit von Parlamenten und Regierungen beschränken, sinnvolle Gesetze und Regeln im Sinne der Bevölkerung zu erlassen.

Nur wenn die genannten Voraussetzungen erfüllt werden, wird es gelingen, Handelspolitik grundsätzlich neu auszurichten und globale Standards für eine gerechte Gestaltung der Globalisierung zu setzen.

## Lesetipps

- Ellen Gould (2014): Abkommen der wirklich guten Freunde transnationaler Konzerne. (PSI-Bericht) [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report\\_tisa\\_ger\\_lr.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/report_tisa_ger_lr.pdf)
- Neue Gesellschaft/Frankfurter Hefte (Ausgabe 10/2014): Klare Sicht auf TTIP. <http://www.frankfurter-hefte.de/Aktuelle-Ausgabe/Inhaltsverzeichnis/>
- Oliver Prausmüller / Alice Wagner (Hg., 2014): Reclaim Public Services. Bilanz und Alternativen zur neoliberalen Privatisierungspolitik. ISBN: 978-3-89965-602-2
- Markus Schreyer (2014): Die Transatlantische Handels- und Investitionspartnerschaft (TTIP): kann das geplante Abkommen halten, was es verspricht? (WISO direkt) <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=10965&ty=pdf>
- Patrick Schreiner (2014): Warum wir Arbeitsrechte im Kontext des EU-US-Freihandelsabkommens anders diskutieren sollten. <http://www.nachdenkseiten.de/?p=20871>
- Patrick Schreiner (2013): Aus damals für heute lernen: Der EU-Binnenmarkt und die transatlantische Freihandelszone. <http://www.annotazioni.de/post/1251>
- Scott Sinclair, Hadrian Mertins-Kirkwood (2014): TISA contra öffentliche Dienste. (PSI-Spezial) [http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/de\\_tisaresearchpaper\\_hqp\\_internal.pdf](http://www.world-psi.org/sites/default/files/documents/research/de_tisaresearchpaper_hqp_internal.pdf)
- Sabine Stephan (2014): TTIP – Das Märchen vom Wachstums- und Beschäftigungsmotor. (WISO direkt) <http://www.fes.de/cgi-bin/gbv.cgi?id=10969&ty=pdf>

